HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página/12



51

POLÍTICA LABORAL Y SOCIAL DURANTE EL MENEMISMO



Los ministros de Trabajo, Enrique Rodríguez, y de Economía, Domingo Cavallo, impulsaron una profunda reforma de flexibilización de las relaciones laborales en beneficio de las empresas.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Pablo Moldovan
Carolina Pontelli
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a. ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



La reforma laboral provocó precarización y crecimiento del sector informal en el mercado de trabajo.

1 Transformación estructural *en el mercado de trabajo*

La flexibilización laboral dio respuesta a reclamos de grupos empresarios que pedían la eliminación de "rigideces" del mercado de trabajo. De esa forma se buscó convertir al asalariado en un insumo flexible y versátil que acompañara el proyecto de modernización. Esas rigideces se referían a la normativa laboral que limitaba el accionar empresarial para valorizar el capital por medio de la intensificación de la fuerza del trabajo.

Por entonces, en las reformas laborales de la región predominaban modalidades de desregulación, que se traducían en desmejoras laborales unilateralmente impuestas por ley o decretos de dudosa constitucionalidad o legalidad. En la mayoría de los casos, las reformas presentaron características comunes:

◆ Reducción en la protección de los trabajadores.
◆ Violación de formalidades jurídicas con el uso del decreto en materias que exigían una ley.
◆ La ausencia del gobierno en su papel promotor y protector de los derechos de los trabajadores.

El resultado de estas transformaciones fue el aumento de la precarización e informalidad del trabajo y no impidieron la suba del desempleo, el pretexto invocado para disponer esos cambios.

La flexibilización laboral acompañó el proceso de reformas económicas que fueron implementadas por recomendación de organismos financieros internacionales. Posibilitada por la desmovilización gremial, producto del contexto recesivo e hiperinflacionario de la década del ochenta, eliminó muchas de las conquistas sociales y contribuyó a la precarización de la fuerza de trabajo.

> El desempleo abierto pasó del 6,3 por ciento a fines de 1990 al 13,8 por ciento en 1999. La subocupación subió de 8,6 por ciento en 1991 a 14,9 por ciento en 1999.

La Ley Nacional de Empleo, aprobada en noviembre de 1991, dio categoría de legalidad a formas contractuales precarizadas, como el contrato por tiempo determinado, la reducción de topes indemnizatorios y las cargas sociales. El argumento para implementar esta ley fue la supuesta existencia de una relación causal entre los elevados costos labora-



Armando Caro Figueroa, ministro de Trabajo en una segunda etapa del gobierno de Carlos Menem, quiso avanzar aún más en la eliminación de conquistas sociales de los trabajadores.

les y la presencia de trabajadores fuera del sistema formal, aduciendo que con la nueva legislación los empleadores se verían incentivados a contratar más empleados dada la reducción del valor del trabajo.

En marzo de 1995 fue modificada la Ley 24.465, de Contrato de Trabajo, que avanzó sobre el grado de precarización introduciendo períodos de prueba e implementando los contratos de aprendizaje, los cuales dieron lugar posteriormente a las denominadas pasantías.

Contrariamente a lo esperado, el resultado de estas reformas dejó niveles record de desempleo, empleo no registrado y subocupación. Según la encuesta permanente de hogares (EPH), entre 1991 y 1998 la población económicamente activa (PEA) aumentó a un promedio de 2,5 por ciento anual, mientras que la creación neta de puestos de trabajo fue del 1,5 por ciento. En consecuencia, el desempleo abierto –constituido por aquellas personas que no trabajaron ni una hora remunerada en la semana previa a la encuesta, están disponibles y buscan activamente empleo– pasó del 6,3 por ciento a fines de 1990 al 13,8 por ciento en 1999, convirtiéndose en un fenómeno estructural. Por otro lado, la subocupación subió de 8,6 por ciento en 1991 a 14,9 por ciento en 1999 y los trabajadores "en negro" llegaron a representar el 36 por ciento de la PEA.

El aumento de la PEA se atribuye en gran medida al denominado efecto "trabajador adicional", donde uno de los miembros de la familia pasó a la categoría de desocupado y otros miembros de la familia que se encontraban en la inactividad salieron a buscar trabajo. También se constataron fenómenos como la pluriocupación y la sobreocupación (aquellas personas que trabajan más de 44 horas semanales). Hacia fines de los noventa, la cantidad de subocupados demandantes y de sobreocupados aumentó considerablemente, conformando una parte considerable de la PEA que no gozaba de una "jornada socialmente normal" sino que se encontraba bajo condiciones laborales atípicas.

Por otra parte, el incremento del desempleo fue respuesta al modelo de acumulación centrado en la exportación de granos y apertura externa, instaurado por la dictadura militar y profundizado en la década del noventa. Este modelo llevó a la quiebra y reconversión de muchas empresas nacionales, en particular aquellas ramas intensivas en mano de obra que no pudieron competir frente a proveedores internacionales. Grandes empresas llevaron a cabo programas de racionalización para mantener la competitividad y afrontar la competencia externa, reduciendo la cantidad de empleados o sustituyéndolos por capital. En el ámbito estatal, la privatización de muchas empresas públicas y la reducción de planteles administrativos por ajustes presupuestarios incrementaron notablemente la desocupación.

Las reformas flexibilizadoras provocaron un cambio estructural en la conformación del mercado laboral, configurándose un sector formal, altamente productivo con ingresos establecidos por los modelos de salario de eficiencia, y un sector informal de baja productividad y cuya remuneración se encuentra en niveles casi de subsistencia. El mercado laboral sufrió un proceso de segmentación donde se conformaron sectores muy heterogéneos entre sí. Estas diferencias no sólo se advierten en las desiguales remuneraciones intra e inter sectoriales, sino también en las distintas formas de caracterización de la situación del sector de asalariados, por caso subempleo, pluriempleo, sobreocupación.

De todos modos, el proceso de flexibilización iniciado en 1991 aún estaba inconcluso a mediados del período menemista. En 1996 el Ejecutivo envió al Congreso dos proyectos cuya sanción apuntaba a modificar radicalmente la legislación social vigente desde hacía medio siglo. Uno de ellos modificaba el sistema de convenciones colectivas de trabajo establecido por la Ley 14.250 en 1953, durante la segunda presidencia de Perón, y el otro cambiaba el régimen de indemnizaciones por despido establecido en 1934 y perfeccionado por la Ley de Contrato de Trabajo, sancionada durante el tercer gobierno peronista.

José Armando Caro Figueroa, ministro de Trabajo, explicaba que el primero de los proyectos permitía que los convenios colectivos "puedan producir efec-

tos derogatorios respecto de ciertas leyes o decretos, pero también respecto de normas convencionales anteriores, de acuerdos individuales, e incluso de derechos adquiridos". Es decir, que los convenios acordados conforme al nuevo proyecto podían modificar la jornada de trabajo, los sueldos, las tareas, las categorías y la suspensión y extinción del contrato de trabajo. De esta manera, se contravenía lo establecido por la Ley 14.250 que impedía alterar las condiciones más favorables obtenidas por el trabajador o derogar disposiciones legales en su beneficio. Asimismo, el proyecto estimulaba la negociación por empresa, en lugar de las que involucraban globalmente a la rama de actividad como sucedía hasta entonces.

El otro proyecto estaba referido a los despidos y planteaba la sustitución del régimen de indemnizaciones vigente para los nuevos empleos privados. Además, anulaba el seguro de desempleo y lo reemplazaba por un fondo de capitalización individual aportado por el empleador y administrado por una AFJP. En caso de extinción de la relación laboral por cualquier causa, el trabajador dispondría de ese fondo. El proyecto, en comparación con la ley vigente, implicaba una clara reducción del dinero a percibir en caso de ser despedido. En cambio, el empleador se vería beneficiado porque podía prever el costo del despido sin afrontar un gasto adicional. En estas condiciones, la estabilidad laboral pasaba a estar gravemente amenazada. Ambos proyectos dieron lugar a un áspero debate, pero no prosperaron.

2 El rol de los sindicatos
La CGT, la CTA y el MTA

En octubre de 1989 se materializó la división de la CGT, que venía profundizándose desde el inicio del gobierno de Menem. Mientras el Grupo de los 15 se había mostrado dispuesto a concertar con el nuevo gobierno, el sector dirigido por Saúl Ubaldini quería preservar un mayor margen de independencia y, por lo tanto, no estaba dispuesto a comprometerse en un pacto social cuyas consecuencias podían resultar perjudiciales para los trabajadores.



Saúl Ubaldini y Güerino Andreoni, jefes de la CGT Azopardo y San Martín, respectivamente.

Dadas estas posturas encontradas, en el congreso cegetista los partidarios de la concertación se escindieron formando la "CGT San Martín", bajo la conducción de Güerino Andreoni. En tanto, el ubaldinismo, apoyado por los gremios alineados con el metalúrgico Lorenzo Miguel, trató de mantener la autonomía y se aglutinó en la "CGT Azopardo" conducida por el cervecero Saúl Ubaldini.

El inicio del proceso de privatizaciones de las empresas públicas y el tope a las demandas salariales impuesto por el plan económico "Bunge & Born" fueron disparadores del conflicto con los trabajadores y con el gremialismo. En ocasión del paro de los gremios estatales en marzo de 1990, la medida sólo contó con el apoyo de la CGT Azopardo mientras que se abstuvieron la CGT San Martín, los independientes y los miguelistas integrados en la primera de la central obrera.

La respuesta gubernamental a la incipiente escalada de conflictividad fue contundente: castigos ejemplares para los sectores sindicales que hicieran "huelgas políticas", reglamentación del derecho de huelga en los servicios públicos, declaración de ilegalidad de los paros, amenazas de quita de personería jurídica y represión. Esta estrategia fue acompañada de la distribución de incentivos para cooptar sindicalistas, mediante el otorgamiento de posiciones de poder, o poniendo en manos de dirigentes adictos –por ejemplo Luis Barrionuevo de "los 15"– el manejo de la Anssal, organismo recaudador de fondos de las obras sociales, en el momento en que muchos sindicatos y obras sociales se encontraban en riesgo de quiebra. En el caso de las privatizaciones, el gobierno incorporó a los dirigentes al proceso de negociación, lo-

grando de este modo que varios sindicatos desistieran de la confrontación y optaran por los beneficios "personales" de la colaboración.

La nueva Ley de Empleos sancionada en 1991 fue otro punto de conflicto que enfrentó al gobierno con los sectores más duros del sindicalismo. En tanto, la CGT Azopardo se encontraba enredada en una profunda discusión interna respecto de su posicionamiento frente a las medidas del gobierno. En diciembre de ese año, la Asociación de Trabajadores del Estado, Ctera y obreros navales se separaron de la CGT Azopardo para conformar una nueva organización obrera, más combativa, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

Luego de esta ruptura, ambas centrales obreras se unificaron bajo la dirección del dirigente de Luz y Fuerza Oscar Lescano. Tanto éste como la dirigencia de la ex CGT San Martín cuestionaban la apertura de la economía pero se manifestaban dispuestos a la negociación con el gobierno. Sin embargo, se encontraron con la escasa vocación gubernamental a aceptar sus demandas, lo que los llevó a realizar el primer paro nacional al gobierno de Menem en noviembre de 1992.

Por otro lado, se conformó el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), sector rebelde de la reunificada CGT que agrupó a camioneros y a la UTA (colectiveros). El año 1993 se caracterizó por un aumento en la actividad huelguística. Se registraron paros en el sector docente, de trabajadores pertenecientes a subterráneos, señaleros ferroviarios, transporte, entre otros. Estas medidas de fuerza no obtuvieron resultados debido a la actitud intransigente que mantuvo el gobierno.

Un año después cobraron protagonismo las puebladas en las provincias, el movimiento de piqueteros y las organizaciones de desocupados. El período se caracterizó por la falta de articulación por parte de las organizaciones sindicales de una oposición unificada a la política del gobierno.

En definitiva, una parte del sindicalismo colaboró estrechamente con los planes de reformas impulsados por el gobierno, como el caso del Grupo de los 15. Esto posibilitó que la CGT San Martín prestara acuerdo a la ley de flexibilización laboral de 1991 –obtuvo a cambio que el Estado se hiciera cargo de las deudas de los sindicatos y obras sociales– y abandonara la puja por la distribución de los ingresos. Otra fracción tuvo una actitud más cautelosa, ofreciendo un respaldo condicionado, y un tercer grupo se opuso frontalmente a las reformas privatizadoras y al ajuste. Si bien la CGT Azopardo se colocó en un principio en esa posición, a partir de fines de 1991, el núcleo duro de la oposición sindical estaría en manos de la CTA y el MTA.

La pasividad obrera frente al ajuste económico de corte neoliberal en los primeros años de la presidencia de Menem debe comprenderse en función de factores internos e externos. Con respecto a estos últimos, la pasividad era una característica mundial, vinculada con la caída de los regímenes socialistas y al avance de la globalización. En cuanto a los factores internos, se destaca la experiencia traumática de la hiperinflación. Además, otro factor relevante es la existencia de condicionantes históricos, como la actitud reservada del sindicalismo argentino frente a los gobiernos peronistas por motivos estrictamente partidistas, por los lazos de amistad que explican en muchos casos la moderación de los dirigentes obreros y por la capacidad de manipulación de la política de Menem.



Víctor de Gennaro fue uno de los fundadores de la CTA, central obrera que se enfrentó al menemismo. Lo observa José Pedraza, de Ferroviarios.



La distribución del ingreso durante la década del noventa registró un claro retroceso de los trabajadores y un aumento dramático de la pobreza.

3 Aumento de la pobreza *y distribución del ingreso*

Durante la década del noventa el deterioro de las condiciones de vida fue incesante. El aumento del desempleo se tradujo en el incremento de la inequidad y pobreza a niveles desconocidos hasta entonces. Las políticas de empleo implementadas agudizaron esa tendencia y no modificaron la situación de los sectores más pobres. El Fondo Nacional de Empleo, creado para atender las prestaciones por desempleo y desarrollar programas de fomento, tenía requisitos muy estrictos que sólo podían ser cumplidos por los asalariados formales. A pesar de los serios problemas que representaba el desempleo, las erogaciones destinadas a seguros y programas de empleo entre 1990 y 1997 sólo alcanzaron el 0,2 por ciento del PBI.

Por su parte, el monto correspondiente al gasto público social, cuyo principal componente era el sistema de previsión social, creció un 0,62 por ciento anual mientras que la población mayor a 60 años lo hizo a razón del 1,7 por ciento. El haber mínimo jubilatorio permaneció congelado desde 1991.

La distribución del ingreso mostró una clara involución. En 1975, el 10 por ciento más rico de la población se llevaba el 28,2 por ciento de los ingresos nacionales, mientras que en 1998 su participación saltó al 35,8 por ciento. Durante la década del noventa, para Capital Federal y el Gran Buenos Aires el 30 por ciento más pobre de la población disminuyó su participación en los ingresos en un 38 por ciento. En el mismo período, los denominados ingresos medios retrocedieron su participación en el ingreso nacional en un 3 por ciento. Así, aunque entre 1990 y 1997 el ingreso per cápita se incrementó un 37 por ciento, la distribución del mismo empeoró.

En contra de las previsiones de la teoría del derrame, que afirma que el crecimiento económico es la condición necesaria y suficiente para mejorar la distribución de los ingresos, el contexto de precios estables y expansión del Producto Bruto Interno no frenó el aumento de la desigualdad. El elevado desempleo y la caída de los salarios reales, que afectaron principalmente a los más pobres, fueron factores determinantes en este proceso.

La línea de pobreza es otro indicador de la evolución de la calidad de vida de la población durante el período: representa el valor monetario del costo mínimo de una canasta de bienes y servicios básicos. La marcha de este indicador para Capital Federal y Gran Buenos Aires señalaba que del 16,9 por ciento de personas que no alcanzaban a cubrir ese valor en 1993 se pasó al 26 por ciento en 1998. Según la Secretaría de Desarrollo Social, en agosto de 1999, 3,3 millones de personas vivían debajo de la línea de pobreza (menos de 145 pesos mensuales), de las cuales

más de 900.000 –algo más del 27 por ciento– eran indigentes (menos de 70 pesos mensuales). Mientras que en el segundo cordón bonaerense existían bolsones de pobreza que abarcaban a más del 40 por ciento de la población. Por otra parte, en 1998 se estimó que el 60 por ciento de los ingresos de los hogares de Capital Federal y Gran Buenos Aires era inferior a los 1000 pesos, lo que no alcanzaba a cubrir el costo de una canasta familiar más ampliada.

El aumento de la población por debajo de la línea de pobreza dio lugar a una nueva categoría social: los "nuevos pobres", conformada por sectores que pertenecían a las clases medias y medias bajas pero que sus ingresos ya no alcanzaban para cubrir los costos de la canasta familiar ampliada.

El nivel de utilización de la mano de obra también refleja las condiciones de vida de la población. En este período el desempleo, subempleo y el trabajo en sectores informales pasaron a ser problemas preocupantes. La tasa de desocupación llegó a niveles record, alcanzando en 1996 el 20,2 por ciento en el conglomerado metropolitano. En octubre de 1999, la desocupación y subocupación afectaban a 4 millones de personas. Por otra parte, la proliferación de trabajos informales contribuyó al deterioro de los salarios reales principalmente por la inexistencia de aportes a la seguridad social, la no percepción de vacaciones, aguinaldos, asignaciones familiares, adicionales por convenio, entre otras. Entre trabajadores informales, contratos temporales y aquellos que participaban de planes transitorios de empleo, millones de personas se encontraban sin obra social ni posibilidad de acceso a una jubilación futura.

La situación social se vio agravada por la crisis en la salud y en el sistema educativo. La descentralización administrativa que trasladó el manejo de los hospitales públicos a las provincias y municipios, sin mecanismos de coordinación y sin los recursos necesarios, devino en un deterioro importante del sistema de salud pública.

El acceso a las obras sociales se tornó muy difícil debido en gran medida al proceso de precarización laboral que tuvo lugar durante esos años. Asimismo, muchos trabajadores que poseían dicho servicio vieron caer la calidad de las prestaciones debiendo refugiarse en el sistema privatizado.

De la misma forma, la descentralización educativa derivó en consecuencias negativas. El alto nivel de deserción escolar se mantuvo, dejando en evidencia las falencias del sistema para integrar a los niños y jóvenes de hogares pobres. Estos dos ejemplos muestran la desarticulación de un Estado que, para entonces, aún conservaba funciones que se suponía estaban orientadas a la inclusión social. En suma, la década del noventa dejo un saldo social claramente negativo.



Internacionaliza

La flexibilización y la acu

El capital ha adoptado diversas formas a través del tiempo para sostener e incrementar su proceso de acumulación, así como los beneficios derivados de la producción. Esto ha llevado a la adopción de diversas alternativas por parte de las empresas para ampliar sus mercados, así como para la obtención de ganancias.

A finales del siglo XIX estas estrategias estuvieron signadas por los cambios en las formas de producción y gestión al interior de la fábrica. En gran medida, la alternativa de una firma para involucrarse en una economía extranjera provenía de la magnitud del comercio exterior y de su capacidad para ubicar sus productos en economías lejanas. Estos flujos de comercio dieron lugar a una etapa de acumulación denominada imperialismo. Si bien no existe consenso general al respecto, los cambios que comienzan a darse en la forma de acumulación aparecen como el principio de la llamada internacionalización productiva.

Durante esta etapa, en la mayor parte de los países centrales comenzó a surgir una forma jurídica distinta, la sociedad anónima. Esta sentó las bases necesarias para la existencia de monopolios o nichos de mercado. En la Argentina, la internacionalización de capitales se verificó mediante la instalación de monopolios de origen principalmente británico (aunque también de otros países europeos) y estadounidense, como fueron el ferrocarril y los frigoríficos. Estos flujos de capital extranjero se orientaron hacia actividades que aseguraran tanto la producción como comercialización de productos primarios. La estructura productiva argentina y, en gran medida, el patrón de especialización, se vio determinada por estas inversiones.

Durante la primera mitad del siglo XX, los flujos de capital se vieron afectados a causa de las dos guerras mundiales, así como de la crisis de 1929, que dio comienzo a la gran depresión de los años '30.

En Latinoamérica, durante el denominado modelo de sustitución de importaciones implementado en casi toda la región, las empresas de los países centrales exportaron capitales a través de la instalación de filiales locales, algunas estrictamente comerciales y otras establecimientos

ción y deslocalización productiva

mulación del capital

productivos destinados al armado o ensamblaje de bienes importados o a la fabricación con productos o materias primas existentes in situ. Estas unidades productivas eran subsidiarias de empresas matrices localizadas en las metrópolis desarrolladas que por lo general no poseían tecnologías propias: sólo generaban un traspaso o adaptación de las ya existentes. Estas formas de producción resultaban técnicamente adelantadas para la periferia, si bien obsoletas para el centro. La producción se dirigía a abastecer al mercado interno y a generar utilidades para ser remitidas a las casas matrices. La exportación resultaba imposible por la escala del mercado para el cual producían, que le restaba eficiencia y competitividad. Esta situación, posible por la elevada protección que tenían los mercados internos, se tornó insostenible debido a la incapacidad de las economías periféricas para financiar las necesidades de divisas.

Actualmente, las estrategias de internacionalización y deslocalización productiva de las empresas no están orientadas sólo a la producción para el mercado interno, como tampoco son exclusivamente inversiones desde países desarrollados hacia países en desarrollo. Muchas empresas reubican su producción para aprovechar mercados regionales o, incluso en algunos casos, el mercado mundial. Las empresas pueden adoptar formas de integración simples, cuyas características son similares a las de la fábrica miniatura o bien formas de integración compleja. En ellas las filiales mantienen cierta autonomía respecto de su casa matriz y se complementan a escala global en el proceso productivo. Las empresas pueden también decidir instalar sucursales cuyo objetivo sea simplemente la búsqueda de una renta particular, como la explotación de un recurso natural, sin generar con ello encadenamientos entre distintos sectores de la economía. O bien pueden intentar aprovechar determinadas ventajas ofrecidas localmente. Estas distintas estrategias implementadas dependen de diversos factores. Un determinante puede residir en las denominadas ventajas dinámicas, vinculadas al factor humano, como el caso de una estructura científico-tecnológica bien desarrollada, buen nivel educativo y clusters productivos, entre otras. Así como una adecuada infraestructura, políticas de extensión impositiva y tamaño aceptable del mercado interno. Pero también se privilegian, por supuesto, la mano de obra barata y el menor costo de las materias primas o la abundancia de recursos naturales.



Muchas corporaciones reubican sus producciones para aprovechar mercados regionales, como las automotrices.

El libro de la economista canadiense Naomi Klein *No logo* resulta, con respecto a este último aspecto, más que interesante. Ahonda en las "malas costumbres" de grandes marcas del primer mundo que venden sus productos en Europa y Estados Unidos a precios elevados mientras que los mismos son fabricados por salarios misérrimos en remotos talleres ubicados en Indonesia, Nigeria, Birmania y otros países pobres del Tercer Mundo. Allí, los trabajadores, en muchos casos niños y mujeres, se encuentran sometidos a condiciones de semiesclavitud, fabricando ropa, productos electrónicos y otros muchos bienes para las clases medias y medias altas del Primer Mundo. Al mismo tiempo, en los países centrales se ahonda cada vez más la flexibilización laboral y la precarización de las condiciones de trabajo, ante la amenaza de que muchas empresas localicen sus actividades en otro lado aumentando las tasas de desocupación.



Ante el avance de la precarización comenzó una lenta y persistente resistencia de un sector del movimiento obrero.



La reforma laboral

La Ley Nº 24.013, llamada Ley Nacional de Empleo, fue sancionada el 13 de noviembre de 1991. A través de ella se legalizaron formas precarizadas de contratación que contribuyeron a los cambios estructurales en la morfología del mercado laboral.

Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo.

Artículo 43. - El contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo es celebrado por un empleador y un trabajador inscripto como desempleado en la Red de Servicios de Empleo o que haya dejado de prestar servicios en el sector público por medidas de racionalización administrativa, bajo los requisitos y condiciones establecidos en los artículos siguientes.

Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad.

Artículo 47. El contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad es el celebrado entre un empleador y un trabajador para la prestación de servicios en un nuevo establecimiento o una nueva línea de producción de un establecimiento preexistente, bajo los requisitos y condiciones establecidos en los artículos siguientes.

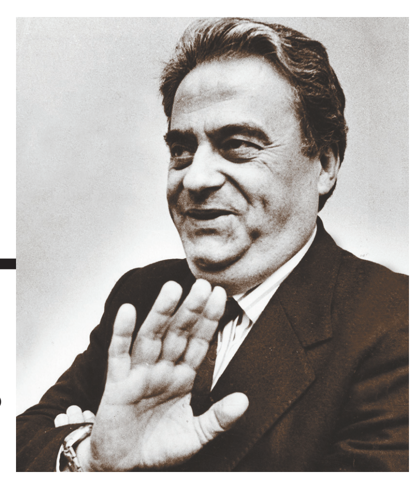
Contrato de trabajo de temporada

Artículo 66. Sustitúyese el artículo 96 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) por el siguiente: "Artículo 96. Caracterización: Habrá contrato de Trabajo de Temporada cuando la relación entre las partes originada por actividades propias del giro normal de la empresa o explotación se cumpla en determinadas épocas del año solamente y esté sujeta a repetirse en cada ciclo en razón de la naturaleza de la actividad."

Artículo 68. Sustitúyese el artículo 99 de la ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) por el siguiente: "Artículo 99. Caracterización: Cualquiera sea su determinación, se considerara que media contrato de trabajo eventual cuando la actividad del trabajador se ejerce bajo la dependencia de un empleador para la satisfacción de resultados concretos, tenidos en vista por esto, en relación a servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa, explotación o establecimiento, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. Se entenderá además que media tal tipo de relación cuando el vínculo comienza y termina con la realización de la obra, la ejecución del acto o la prestación del servicio para el que fue contratado el trabajador. El empleador que pretenda que el contrato inviste esta modalidad, tendrá a su cargo la prueba de tal aseveración".

DOCUMENTOS

Jorge Triaca
Caballo de Troya


Jorge Triaca, primer ministro de Trabajo de Menem.

Jorge Triaca, dirigente sindical perteneciente a la CGT, fue el primer ministro de Trabajo de Carlos Menem y quien impulsó la Ley Nacional de Empleo. Sus opiniones fueron recogidas en una entrevista realizada el 11 de diciembre de 1995 por Santiago Senén González y Fabián Bosoer, publicada en el libro *El sindicalismo en los tiempo de Menem.* Se reproducen algunos fragmentos de ese reportaje.

Planteamos a grandes rasgos que se concreta una alianza en 1989, una coincidencia entre el establishment y el menemismo, y recordamos que usted fue el impulsor de varias políticas adentro de ese esquema...

–Sí, principalmente la Ley de Empleo, que no sería la panacea pero tenía elementos de gran utilidad. Nosotros sabíamos que íbamos a grandes transformaciones económicas y era muy iluso pensar que cualquier tipo de transformación, cualquier ajuste, no fuera a tener secuela social. Contábamos con el beneplácito de los empresarios y con la incomprensión del justicialismo que, de emparchar las cosas y no conseguir resolverlas, terminó con un ex secretario de Alfonsín como ministro de Trabajo. Nosotros poníamos una ley de empleo que introducía cambios importantes. Uno, sobre las modificaciones que después se fueron dando con respecto a las formas de trabajo a prueba. Otro módulo hablaba de los fondos de subsidios familiares –que mucho más tarde empezaron a modificarse– porque constituyendo un fondo, al que después aportarían los trabajadores, también se podían prever los problemas de la desocupación. Pero en aquel entonces se dijo: "¡No!, ¿cómo vamos a renunciar a nuestras banderas?" Se dilató, se diluyó y vino la convertibilidad que tenía asegurada, ella sí, la base de sustentación social que era imprescindible.

El proyecto de Ley de Empleo se presentó como el fruto de evaluaciones que ustedes habían desarrollado. ¿Cuál era la real ponderación y voluntad política que tenía detrás ese proyecto?

–No bien nosotros nos convencimos de la dureza del programa que teníamos que implementar con la privatización de empresas, sabíamos que iba a traer secuelas... Por ejemplo, nadie podía imaginar el futuro de 180 mil ferroviarios cuando se produjese la privatización; nadie podía imaginar qué iba a ocurrir con otras 50 mil personas de Gas del Estado, o de Obras Sanitarias. A esto le sumábamos los 300 mil jóvenes que se incorporaban anualmente al mercado de empleo. Todo esto daba un cuadro de situación que debíamos prever y la discusión era constante. No había forma de llevar a cabo todo lo que hacíamos si no teníamos una malla de contención social. Esto era imprescindible. Existían determinados posicionamientos que parecían no entender estas cosas. Hasta que el Poder Ejecutivo, con el presidente Menem, con su predisposición, carácter y apreciación del objetivo, hizo que todo esto se modificara. Pero pagamos más tarde las consecuencias de no haber operado sobre el problema de la desocupación desde el comienzo.

[...]

Usted plantea la primera etapa como una nueva etapa de trabajo muy intenso venciendo resistencias internas. [...] aparece aquella imagen del "Caballo de Troya", un gremialista colocado por el Presidente para tratar con sus pares y canalizar las presiones. [...]

–Toda la dirigencia sindical argentina siempre se caracterizó por negociar con quien fuera. Porque si salíamos del ministerio pegábamos unos gritos bárbaros, pero en cuanto nos abrían una puerta por el costado, por el frente o por el otro lado, entrábamos y negociábamos porque éstas eran las características de este sindicalismo, de todo sindicalismo. La excepción de este sindicalismo son casos como los del Perro Santillán, que no puede negociar con nadie porque no hay poder en Jujuy. No hay organización sindical que en la búsqueda de la confrontación o el consenso no tenga que negociar. [...]

Pero no tuvo paros generales y hubo en ese primer tramo una relativamente baja conflictividad gremial...

–Sí, eso es cierto. Durante mi gestión por lo menos los gremios fueron partícipes, estaban informados, sabían. Se hacía en el Banco Nación una reunión con los empresarios pero se hacía otra en la CGT o en el Ministerio de Trabajo. [...] Pero esto es otra historia. Verdaderamente éramos muy pocos los que pensábamos que se podía llegar a un país como éste.

[...]

Entrevista publicada en El sindicalismo en los tiempo de Menem, Corregidor, Buenos Aires, 1999.



Julio C. Neffa

"El papel del Estado fue favorable al sector empresarial"

POR CAROLINA PONTELLI

Julio C. Neffa es licenciado en Economía Política, UBA, diplomado de la Ecole Nationale d'Administration de Francia, doctor en Sciences Sociales du Travail (especialidad Economía) de la Universidad de París I, profesor en las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y de Buenos Aires y en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, y director del Programa de Posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires. También es investigador Chargé de Recherches del Centre National de la Recherche Scientifique de Francia, del Conicet y director del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE) del Conicet. Es autor de varios libros y numerosos artículos sobre la economía argentina y las políticas laborales.

¿Qué transformaciones sufrieron el proceso de trabajo y la relación salarial en la Argentina de los '90?

–A manera de síntesis los principales cambios institucionales y de normas legales, que frenaron en ese período la generación de empleos estables y decentes contribuyendo a la desocupación y la precarización de la fuerza de trabajo, se dieron en materia de derecho individual del trabajo. Se dictaron normas para reducir los costos laborales y obtener un mayor margen de libertad en la gestión de la fuerza de trabajo. Ejemplos de esto lo constituyen:

a) la prolongación del período de prueba, que se generalizó como un contrato laboral autónomo de carácter precario y sin protección indemnizatoria;

b) la inclusión de diversas "modalidades laborales promovidas", los contratos de pasantía y de aprendizaje incluidos en la Ley Nacional de Empleo de 1991;

c) la reducción o eliminación de contribuciones patronales;

d) la autorización explícita para la existencia y desarrollo de intermediarios privados en el mercado de trabajo: empresas de servicios eventuales, empresas de trabajo temporario, la autorización y el estímulo para instalar legalmente variados sistemas de tercerización, subcontratación y externalización de la fuerza de trabajo, estrategias empresariales que disminuyen costos, transfieren los riesgos hacia terceros y facilitan la vulneración del régimen de control de las normas laborales y de la seguridad social.

¿Qué otros derechos laborales fueron cercenados?

–También disminuyeron algunos derechos que en materia de empleo tenían los trabajadores estables (especialmente luego de las privatizaciones) y se adoptaron medidas tendientes a la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo, adoptadas generalmente por iniciativa empresarial, o en acuerdo con la autoridad del sindicato habilitada para firmar los convenios colectivos de trabajo. Dichas medidas flexibilizadoras se referían a diversos aspectos:

a) el tiempo de trabajo (vacaciones, horas extras, trabajo en días feriados, etc.) en función de los intereses empresariales;

> Disminuyó la tasa de sindicalización en paralelo con la pérdida de prestigio y de poder de las organizaciones sindicales. El Estado fue cada vez más favorable al sector empresario.

b) las remuneraciones: se interrumpió la vigencia de la ley del salario mínimo vital y móvil con lo cual los salarios no evolucionaron según la inflación pasada, se condicionaron los aumentos al incremento previo de la productividad, lo cual implicaba una intensificación del trabajo;

c) los procesos productivos: se eliminaron las restricciones a la movilidad de los trabajadores entre diversas secciones dentro del establecimiento y a la rotación entre puestos de trabajo y se incorporaron, sin consulta previa ante las instancias sindicales, nuevas formas de organización del trabajo, innovaciones tecnológicas en materia de informática y comunicaciones, así como cambios en la estructura y organización de la empresa y de sus relaciones con proveedores y subcontratistas;

d) las calificaciones y competencias: aprovechando la elevación del nivel de instrucción y la sobrecalificación de los jóvenes trabajadores, promoviendo la



polivalencia funcional sin compensaciones salariales;

e) la protección contra el despido: se redujeron el período de preaviso y los montos de las indemnizaciones;

f) se desplazó el ámbito jurídico de las actividades laborales desde el derecho del trabajo hacia institutos jurídicos de los derechos comercial o civil, tales como la Ley de Concursos y Quiebras, la actuación de (falsas) cooperativas de trabajo en calidad de servicios de colocación laboral, etc.

¿Qué otros cambios se impusieron en la legislación laboral?

–En cuanto al derecho colectivo, los cambios se centraron básicamente en varios campos. En la negociación colectiva se buscó la eliminación imperativa y en el corto plazo de la ultraactividad y la descentralización de los convenios colectivos, desde la rama hacia la firma o el establecimiento, invocando la "autonomía colectiva". Por otra parte, en cuanto a los conflictos laborales, se introdujeron modificaciones para reglamentar "los servicios esenciales" en caso de huelga y se ampliaron los sectores y actividades económicas que se consideraban de carácter esencial, quedando los trabajadores obligados en caso de conflicto a la prestación de un servicio mínimo so pena de declaración de ilegalidad, pudiendo ser despedidos con causa.

También se avanzó en el sistema de seguridad social.

–El sistema de seguridad social fue objeto de numerosas y profundas reformas para permitir que funcionara según las leyes del mercado un sistema dual en materia de jubilaciones: al lado del sistema estatal de reparto tradicional, se instauró el sistema privado de capitalización con las AFJP.

¿Qué efectos tuvo la flexibilización laboral sobre la llamada "cultura del trabajo"?

–El trabajo dejó de verse como un valor, una actividad creadora de identidad y de solidaridad que contribuía al desarrollo personal. Lo que proporcionaba los recursos a la familia para vivir dignamente y acceder a los bienes y servicios necesarios y que permitiría a sus descendientes la seguridad y la estabilidad. Además, la meta de obtener un progreso social superior al de sus predecesores. También disminuyó la tasa de sindicalización en paralelo con la pérdida de prestigio y de poder de las organizaciones sindicales.

¿Cómo actuó el Estado?

–El papel del Estado fue cada vez más favorable al sector empresarial, representado tanto por las transnacionales como por los grandes grupos económicos de capital nacional, pues ambos se fortalecieron por una estructura concentrada y en un mercado cada vez mas oligopólico. Tal vez el cambio institucional más importante se produjo en la reducción de las atribuciones y el espacio de acción del Estado en beneficio del mercado y a la nueva orientación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La cartera laboral puso el acento en las políticas pasivas de empleo y los subsidios de carácter alimentario para los sectores en dificultad, dejando de lado el tradicional carácter "protectorio" del derecho laboral para pasar a una actitud prescindente frente a los intereses de los actores de la relaciones de trabajo en caso de conflictos. De esta manera, asumió de manera explícita los de la parte empleadora, aduciendo su capacidad de crear o mantener empleos y su papel protagónico en el crecimiento económico.

> Se interrumpió la ley del salario mínimo vital y móvil. El salario no evolucionó según la inflación pasada, se condicionaron los aumentos al incremento de la productividad.

¿Cree que las reformas laborales implementadas en América latina tuvieron repercusiones similares sobre las distintas fuerzas sindicales?

–Los cambios generados en el país durante el período 1989-1999 fueron en la misma dirección que lo ocurrido en los grandes países de América latina, pero se introdujeron de manera más drástica y las reformas fueron más profundas que en el resto de la región, donde las políticas laborales también buscaron la reducción de los costos directos e indirectos del trabajo asalariado y la flexibilización en cuanto al uso de la fuerza de trabajo con sus impactos negativos sobre el movimiento sindical.

APOS TI LLAS

La política educativa

Una ecuación costo-beneficio

En 1991, año de sanción del Plan de Convertibilidad y la Ley Nacional de Empleo, el gobierno de Carlos Menem sancionó la Ley 24.049 de transferencia de servicios educativos. Esta norma continuó el proceso de reformas iniciado durante la dictadura militar que tenía por objeto el traspaso de instituciones educativas desde el ámbito nacional al provincial. Las instituciones secundarias y terciarias, así como los institutos de formación docente que se encontraban bajo la órbita del Estado nacional, fueron concedidas a los gobiernos provinciales. Este avance en la descentralización, conjuntamente con la reforma del sistema educacional, que modificó los contenidos de los programas y la organización académica y administrativa, fueron las herramientas fundamentales en la política educativa durante los años noventa.

Sancionada en 1993, la Ley Federal de Educación redefinió el sentido histórico asignado a la educación pública. Esta ley amplió la significación de lo público, incluyendo la educación conocida hasta ese momento como privada. La diferenciación entonces se tornó un mero problema de gestión. En este sentido la educación privada pasó a ser educación pública de gestión privada mientras que la educación pública se convirtió en educación pública de gestión estatal. La ampliación de sentido de la educación pública, reduciéndose la diferenciación público-privada sólo a la gestión del servicio, implicó el reconocimiento al sector privado a participar en igualdad de condiciones del presupuesto educativo.

En pocos años se asoció la educación pública a la falta de eficacia y eficiencia en el manejo de recursos, así como al exceso de regulación y burocratización. Los valores de productividad y eficiencia fueron exaltados en la década del '90, principalmente desde el ámbito empresarial. La educación de gestión privada fue caracterizada como poseedora de mayor potencial innovador y con mayores posibilidades para brindar espacios de autonomía. Por otro lado, la transformación de la noción de gratuidad en principio de gratuidad introducida en la Ley Federal de Educación y posteriormente en la Constitución Nacional (artículo 75, inciso 19) también contribuyó a la redefinición del sentido de lo público. Este principio permitió la adopción de diversas formas de financiamiento. Un ejemplo lo constituye el caso de las universidades, las cuales podrían disponer de fuentes alternativas de financiamiento sobre la base de los principios de equidad y gratuidad.

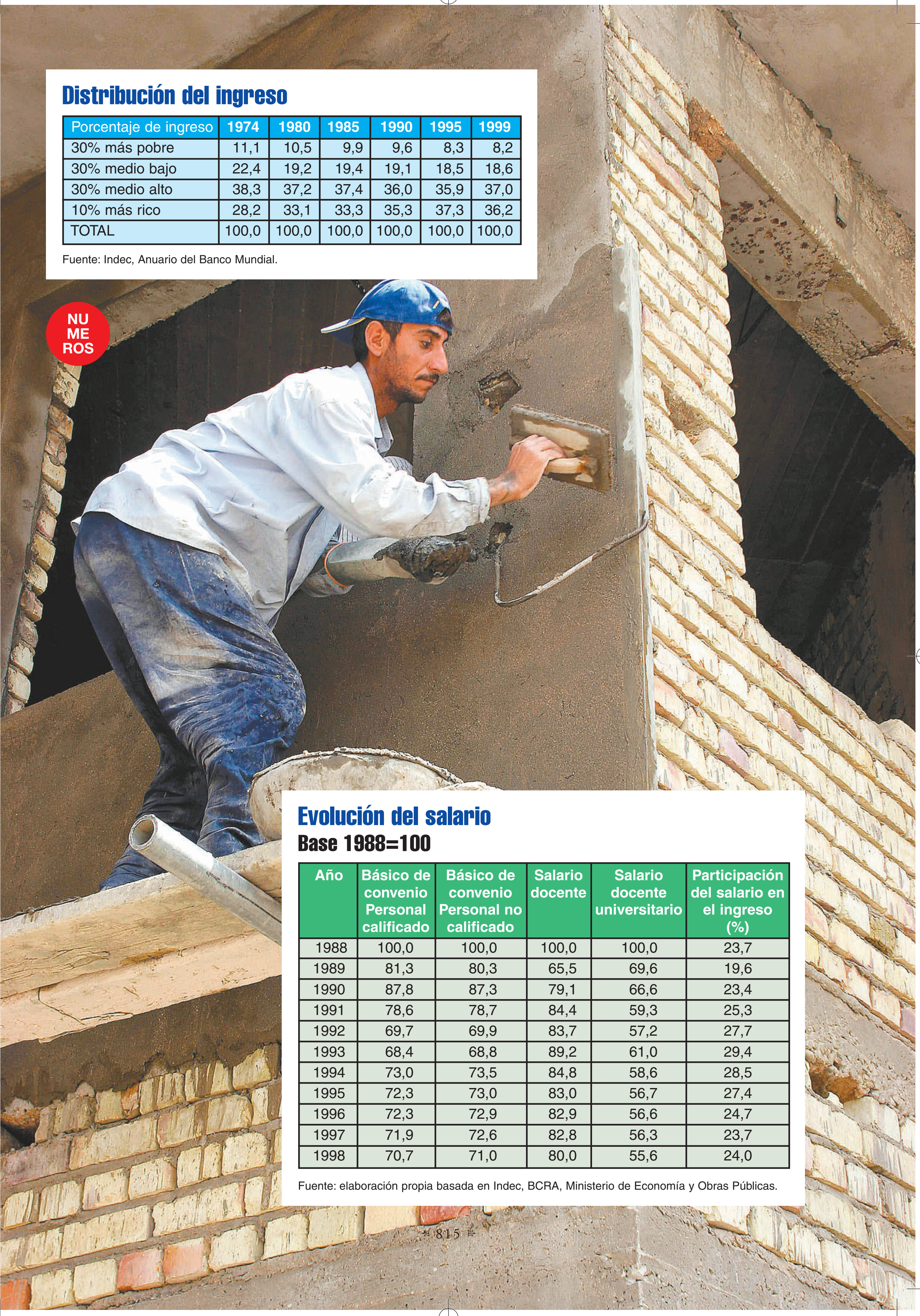
Acompañada de la privatización de sistemas y la flexibilización en la contratación, la descentralización se presentó como una modernización indispensable y única. La gestión centralizada se asoció a situaciones inequitativas y a productos de baja calidad. La educación se planteó así en los términos de una ecuación costo-beneficio. Los indicadores de calidad se redujeron, por ejemplo, a la cantidad de graduados que consiguen empleo, responsabilizando y reduciendo a la dimensión meramente educativa los problemas estructurales de la economía argentina.



El gobierno de Menem también avanzó sobre la educación pública.

La consecuencia derivada de la "federalización" de la educación fue la creación de un sistema desigual y asimétrico donde coexisten alumnos y educadores del nivel educativo de países desarrollados y otros que no alcanzan los niveles de los países más atrasados. Esta política de descentralización, sumada al aumento de desempleo y la exclusión social, contribuyó a la disminución de la calidad educativa. Mientras la formación de los maestros dejó de tener la valorización profesional previa para convertirse en una salida laboral rápida y mal remunerada.

El sentido histórico de integración y ascenso social otorgado a la educación pública fue redefinido y, en gran medida, conceptualmente reducido. La escuela pública de gestión estatal se focalizó, casi en su totalidad, en los sectores más vulnerables de la sociedad con el objetivo de reducir la pobreza y actuando como agente de contención social. Mientras tanto, la escuela pública de gestión privada se reservó para las clases media y alta, segmentando a los educandos según sus posibilidades económicas. Una tradición argentina de muchos años fue truncada en un período relativamente breve y su recomposición se presenta como una tarea social compleja.



Distribución del ingreso

Porcentaje de ingreso	1974	1980	1985	1990	1995	1999
30% más pobre	11,1	10,5	9,9	9,6	8,3	8,2
30% medio bajo	22,4	19,2	19,4	19,1	18,5	18,6
30% medio alto	38,3	37,2	37,4	36,0	35,9	37,0
10% más rico	28,2	33,1	33,3	35,3	37,3	36,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Indec, Anuario del Banco Mundial.

Evolución del salario

Base 1988=100

Año	Básico de convenio Personal calificado	Básico de convenio Personal no calificado	Salario docente	Salario docente universitario	Participación del salario en el ingreso (%)
1988	100,0	100,0	100,0	100,0	23,7
1989	81,3	80,3	65,5	69,6	19,6
1990	87,8	87,3	79,1	66,6	23,4
1991	78,6	78,7	84,4	59,3	25,3
1992	69,7	69,9	83,7	57,2	27,7
1993	68,4	68,8	89,2	61,0	29,4
1994	73,0	73,5	84,8	58,6	28,5
1995	72,3	73,0	83,0	56,7	27,4
1996	72,3	72,9	82,9	56,6	24,7
1997	71,9	72,6	82,8	56,3	23,7
1998	70,7	71,0	80,0	55,6	24,0

Fuente: elaboración propia basada en Indec, BCRA, Ministerio de Economía y Obras Públicas.

Bibliografía

BOYER, ROBERT Y NEFFA, JULIO CÉSAR, *La economía argentina y sus crisis (1976-2001)*, Ed. Miño y Dávila, Asociación Trabajo y Sociedad y CEIL-PIETTE del Conicet, Buenos Aires, 2004.

BECCARIA, LUIS; CARPIO, JORGE y ORSATTI, ALVARO, "Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico", en Carpio, Jorge; Klein, Emilio y Novacovsky, Irene (comps.), *Informalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica y OIT, Buenos Aires, 1999.

DUNNING, JOHN H., *Explaining international production*, Unwyn Hyman, Londres, 1988.

FELDFEBER, MYRIAM, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*, Novedades Educativas, Buenos Aires, 2003.

FERNÁNDEZ, ARTURO, *Empresas y sindicatos frente a la flexibilización laboral*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1995.

NEFFA, JULIO CÉSAR, con la colaboración de BIAFFORE, EUGENIO, CARDELLI, MARIANO y GIOIA, SEBASTIÁN, "Las principales reformas de la relación laboral operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo", *Materiales de Investigación Nº 4*, CEIL-PIETTE del Conicet, Buenos Aires, 2005.

OFICINA REGIONAL DE LA OIT PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, OIT, Lima, 2000.

PUIGGRÓS, ADRIANA, *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo*, Galerna, Buenos Aires, 1997.

RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires, 2007.

UNCTAD, *World Investment Report 2002*, "Transnational Corporations and Export Competitiveness", Geneva, 2002.

Ilustraciones

(Tapa) Concentración de trabajadores en la Plaza del Congreso. Fuente: Archivo **Página|12**.
(Págs. 802, 803, 804, 805, 806, 807, 809, 810, 811, 813, 814 y 815) Archivo **Página|12**.